BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Selesainya masa Perang Dunia II, banyak negara, baik yang baru merdeka maupun negara-negara yang sudah merdeka sebelum perang, berusaha untuk memperbaharui hukumnya. Bagi negara-negara yang baru merdeka, usaha pembaharuan tersebut didasarkan alasan-alasan politik, sosiologis maupun praktis.

Alasan politik dilandasi oleh pemikiran bahwa suatu negara merdeka harus mempunyai hukum sendiri yang bersifat nasional demi kebanggaan nasional, selaras dengan tujuan nasionalnya sebagimana tersurat dan tersirat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD RI) Tahun 1945.[1] Alasan sosiologis menghendaki adanya hukum yang mencerminkan nilai-nilai kebudayaan dari suatu bangsa, sedang alasan praktis, antara lain bersumber pada kenyataan bahwa biasanya bekas negara jajahan mewarisi sistem hukum dari negara yang menjajahnya dengan bahasa aslinya, baik melalui asas konkordansi, jurisprudensi dan doktrin yang ditanamkan oleh penjajah yang kemudian banyak tidak dipahami oleh generasi berikutnya dari negara yang baru merdeka tersebut. Hal ini dikarenakan negara yang baru merdeka tersebut ingin menjadikan sistem dan bahasanya sendiri sebagai sistem dan bahasa kesatuan sehingga bahasa dari negara penjajahnya hanya dimiliki oleh generasi yang mengalami penjajahan.

[1] Muladi, " *Lembaga Pidana Bersyarat* ", Alumni, Bandung, hlm.1.

Indonesia telah merdeka tujuh puluh lima tahun, namun hingga saat ini masih memakai produk hukum warisan kolonial Belanda, sehingga kebutuhan untuk mengganti hukum kolonial tersebut menjadi salah satu agenda penting demi kepentingan bangsa ini. Dinamika dan perkembangan masyarakat yang cepat, seiring pertumbuhan pembangunan di segala bidang yang pesat seringkali tidak diikuti oleh aturan – aturan yang ada. Hal ini menimbulkan suatu gap antara hukum dengan masyarakat yang diaturnya.

Keinginan untuk melakukan pembaharuan hukum nasional sudah sejak lama ada, mulai dari era orde baru melalui Garis – garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang diperbaharui setiap lima tahun sekali sebagai pernyataan kehendak bangsa Indonesia untuk mewujudkan tujuan nasional. Kebutuhan akan pembaharuan hukum merupakan suatu hal yang wajar. Sebagai negara yang telah lama merdeka, tentunya ada keinginan untuk memiliki hukum sendiri yang bersifat nasional demi kebanggaan nasional. Hukum nasional harus mencerminkan nilai – nilai budaya dari bangsa sendiri, sehingga mudah dipahami oleh seluruh lapisan masyarakat.[2]

Dalam GBHN tahun 1993, disebutkan bahwa hukum telah menjadi bidang pembangunan tersendiri dan secara tegas disebutkan bahwa pada intinya pembangunan hukum diarahkan pada tiga hal, yaitu pembangunan materi hukum, aparatur hukum serta sarana dan prasarana hukum. Untuk materi hukum secara khusus pembangunan akan diarahkan pada terwjudnya sistem hukum nasional yang mengabdi pada kepentingan nasional. Kegiatan awal dari upaya ini adalah

[2] Sudarto, "*Masalah – masalah Dasar dalam Hukum Pidana Kita"*, Alumni, Bandung, 1981, hlm. 70-71.

penyusunan materi hukum secara menyeluruh yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya penyusunan produk hukum baru yang sanagat dibutuhkan untuk mendukung tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional, maka disusunlah program legislasi nasional yang terpadu secara prioritas, termasuk upaya penggantian peraturan perundang-undangan yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.[3]

Dari apa yang ada dalam GBHN tahun 1993 tersebut, dapat disimpulkan bahwa bangsa Indonesia sejak lama menghendaki dan telah bertekad untuk mengganti peraturan perundang-undangan warisan kolonial yang sampai sekarang masih berlaku, dengan peraturan perundang-undangan yang berisi nilai-nilai budaya bangtusa sendiri, demi mendukung dan mewujudkan tujuan pembangunan nasional.

Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, termaktub tujuan dari bangsa Indonesia. Salah satunya yaitu ikut serta menciptakan ketertiban dunia berdasarkan perkembangan hukum internasional, tujuan lain yang ingin dicapai dengan pembaharuan hukum pidana adalah untuk melindungi dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, sejalan dengan perkembangan yang ada saat ini, maka proses pembaharuan dan pembangunan hukum pidana tidak dapat dilakukan secara parsial, tetapi harus dilakukan secara menyeluruh dan sistemik terhadap hal-hal bersifat mendasar sebagai upaya rekonstruksi/restrukturisasi terhadap keseluruhan sistem hukum pidana yang ada

[3] *Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1993*, TAP MPR RI No. II/MPR/1993, Bidang Hukum.

dalam KUHP yang saat ini berlaku maupun terhadap undang-undang di luar KUHP yang di dalamnya mencantumkan ketentuan pidana.

Pembangunan dalam bidang hukum, khususnya pembangunan atau pembaruan hukum pidana, tidak hanya membangun lembaga-lembaga hukum, tetapi juga harus mencakup pembangunan substansi produk-produk hukum yang merupakan hasil suatu sistem hukum dalam bentuk peraturan-peraturan hukum pidana dan yang bersifat kultural yakni sikap-sikap dan nilai-nilai yang mempengaruhi berlakunya sistem hukum.[4]

Kebijakan pembaharuan hukum pidana dengan membentuk Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang baru akan menjadi peletak dasar bagi bangunan sistem hukum pidana nasional Indonesia sebagai negara merdeka dan berdaulat, sesuai pula dengan misi dekolinisasi KUHP peninggalan/warisan kolonial, demokratisasi hukum pidana, konsolidasi hukum pidana, dan adaptasi dan harmonisasi terhadap berbagai perkembangan hukum yang terjadi baik sebagai akibat perkembangan di bidang ilmu pengetahuan hukum pidana maupun perkembangan nilai nilai, standar-standar serta norma yang hidup dan berkembangan dalam kehidupan masyarakat hukum Indonesia dan dunia internasional, sekaligus sebagai refleksi kedaulatan nasional yang bertanggungjawab.[5]

Dalam rangka pembangunan di bidang hukum, pembaharuan hukum yang menyeluruh harus meliputi hukum pidana materiil (substantif), hukum pidana formil (hukum acara pidana) dan hukum pelaksanaan pidana

[4] Satjipto Rahardjo, "*Hukum dan Masyarakat*", Angkasa, Bandung, 1980, hlm. 84-86.
[5] BPHN, "*Naskah Akademik Rancangan KUHP*", Kemenkumham, 2019.

(*strafoolstrekunggsgesetz*). Dengan diperbaharuinya ketiga bidang ini secara bersama, diharapkan tidak akan timbul kesulitan dalam pelaksanaannya dan dapat mencapai tujuan yang diharapkan, yaitu penanggulangan kejahatan.[6]

Pada tahun 1981 bangsa Indonesia telah berhasil memperbaharui hukum pidana formil, yaitu dengan diundangkannya Undang-Undang No. 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana. Kemudian berlanjut dengan diundangkannya Undang-Undang No. 5 tahun 1991 yang mengatur tentang salah satu aparat penegak hukum yaitu Kejaksaan. Setelah adanya pembaharuan hukum pidana formil kemudian diikuti oleh bidang hukum pelaksanaan pidana yaitu dikeluarkan Undang-Undang No. 12 tahun 1995 tentang Pemasyarakatan yang saat ini di tahun 2020 sedang dibahas oleh DPR dan Pemerintah tentang revisi Undang-Undang Pemasyarakatan. Untuk hukum pidana materiil memang sampai saat ini masih dipakai KUHP lama.

Saat ini untuk bidang hukum pidana materiil masih berlaku KUHP yang merupakan saduran dari *Wetboek van Strafrecht (WvS)* Belanda yang dibuat pada tahun 1886. Sudah sewajarnya apabila kebutuhan untuk melakukan penyesuaian – penyesuaian agar sesuai dengan kondisi saat ini didasarkan atas falsafah bangsa Indonesia demi mewujudkan tujuan dan cita – cita bangsa Indonesia khususnya dalam bidang hukum.

Memang sejak berlakunya KUHP telah banyak dilakukan penyesuaian dan penambahan hal-hal baru melalui berbagai undang-undang yang merubah dan menambah KUHP, namun pada kenyataannya apa yang telah dilakukan masih

[6] Sudarto, "*Pembaharuan Hukum Pidana di Indonesia,* dalam *Kumpulan Makalah Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional*," Binacipta, Bandung, 1986, hlm. 27.

belum memadai. Oleh karena itu kebutuhan untuk melakukan pembaharuan hukum pidana atau materiil merupakan hal yang tidak dapat ditawar lagi.

Sudah sejak tahun 1958 mulai dilakukan usaha penyusunan KUHP nasional, yaitu dengan pendirian LPHN (Lembaga Pembinaan Hukum Nasional)[7]. Cikal bakal KUHP nasional berhasil disusun setelah Seminar Hukum Nasional I pada tahun 1963, sebagai hasil desakan untuk menyelesaikan KUHP nasional dalam waktu yang sesingkat-singkatnya[8]. Namun demikian pada kenyataannya sampai sekarang KUHP nasional yang dicita-citakan itu belum juga terwujud, meskipun telah dihasilkan beberapa konsep rancangan KUHP nasional. Dan yang terakhir pada tahun 2019 kemarin DPR Rencananya akan mengesahkan RUU KUHP namun akhirnya dibatalkan pengesahannya karena banyak pendapat yang kontra tentang isi RUU KUHP tersebut.

Pembaharuan hukum pidana, khususnya hukum pidana materiil ada tiga permasalahan pokok yang ada yaitu perbuatan yang dilarang, pertanggungjawaban dan pidana. Dari ketiga hal tersebut persoalan pidana merupakan hal yang yang paling pelik dan kompleks. Karena pada dasarnya pidana bersifat menderitakan, maka untuk menjatuhkannya harus selalu dicari alasan pembenarannya. Untuk memperoleh alasan pembenaran yang dianggap paling tepat biasanya dihubungkan dengan teori-teori tentang tujuan pemidanaan yang dianggap sesuai dengan falsafah yang dianut oleh masing-masing bangsa.

Proses pemidanaan merupakan tahap akhir berlakunya hukum pidana yang merupakan instrument memperbaiki pelaku tindak pidana kepada suatu proses

[7] *Ibid*, hlm. 57.
[8] *Ibid*

untuk kembali diterima lingkungan sosial. Tujuan pemidanaan dan berbagai model sistem pemidanaan dimaksudkan agar pelaku tindak pidana mendapat balasan sekaligus mendapat suatu perbaikan diri untuk bekal kembali pada lingkungan dan kehidupan sosialnya semula. Dari berbagai jenis pidana yang dikenal, selama ini pidana penjara paling banyak diterapkan dari berbagai peraturan perundangan yang ada di Indonesia. Pidana penjara dianggap sebagai hal yang utama, yang akhirnya kita sadari bahwa jenis pidana ini memiliki dampak negatif.

Dari penelitian yang dilakukan di berbagai negara, terbukti bahwa salah satu dampak negatif pemidanaan di dalam penjara adalah kembalinya mantan terpidana melakukan tindak pidana (residivis). Hal ini tentunya memprihatinkan, karena pada dasarnya para terpidana dibina di dalam penjara dengan maksud agar dapat kembali menjadi anggota masyarakat yang taat hukum. Untuk menghindari pengaruh buruk kehidupan penjara lalu muncul ide pemikiran untuk mencari alternatif pidana kemerdekaan, yang diperkirakan dapat melayani kebutuhan pembinaan terpidana. Artinya pidana itu tidak harus dijalani di dalam tembok penjara, asalkan nantinya dapat mengembalikan si terpidana ke dalam masyarakatnya. Oleh karenanya kemudian dikembangkan berbagai jenis pidana alternatif yang sifatnya non- lembaga *(non-custodial)*.

Terdapat dua pendekatan yang dapat dipergunakan untuk memahami masalah pidana alternatif. Pidana yang pertama, melihat pidana alternatif sebagai pidana yang dapat menggantikan pidana perampasan kemerdekaan. Menurut pendekatan ini, suatu sanksi pidana hanya dapat diterima sebagai pidana alternatif

apabila sanksi terebut dapat melayani tujuan dan kegunaan pidana perampasan kemerdekaan yang dianggap tidak efektif. Pendekatan lain, yang bersifat radikal, mengartikan pidana alternatif sebagai yang dapat mencapai tujuan – tujuan alternatif yang tidak mungkin dapat dicapai dengan pidana perampasan kemerdekaan. Tujuan alternatif yang ingin dicapai menurut pendekatan ini adalah mengganti pidana perampasan kemerdekaan dengan sistem yang sifatnya *non-punitive*.[9]

Dari dua pendekatan di atas, menurut Muladi, pendekatan pertamalah yang lebih masuk akal. Karena bagaimanapun kita harus menyadari bahwa dalam hal-hal tertentu masih diperlukan pidana penjara sebagai sanksi bagi pelaku tindak pidana.[10]

Dalam rangka pembaharuan hukum pidana Indonesia, konsep rancangan KUHP memperkenalkan dua jenis pidana pokok baru, yaitu pidana pengawasan dan pidana kerja sosial. Keduanya menjadi alternatif dari pidana penjara. Salah satu jenis pidana baru tersebut, yaitu pidana pengawasan, pada hakekatnya merupakan penyempurnaan dari pidana bersyarat yang selama ini dikenal sebagai pidana alternatif.[11] Penyempurnaan dalam hal ini jelas terlihat dari kedudukannya sebagai pidana pokok, tidak seperti pidana bersyarat yang hanya merupakan cara pelaksanaan pidana penjara. Selain itu dalam ketentuannya juga tercantum hal-hal yang diharapkan dapat memperbaiki kekurangan yang terdapat dalam pidana bersyarat.

---

[9] Muladi, *Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia di Masa Datang*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Universitas Diponegoro, Semarang, 1990, hlm. 24.
[10] Muladi, *Pidana Alternatif dalam Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, cet. 1, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hlm. 133-134.
[11] Muladi, *op. cit.*, hlm. 25.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana kekurangan yang terdapat dalam pidana bersyarat ?
2. Bagaimana perbandingan antara sistem pidana bersyarat dengan pidana pengawasan ?

C. KEASLIAN PENELITIAN

Tema studi ini adalah " Perbandingan Pidana Bersyarat dengan Pidana Pengawasan". Sepengetahuan penulis, setelah dilakukan pencarian dan perbandingan dengan karya ilmiah lain (Tesis) dengan tesis penulis, terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain namun dengan judul dan tema pembahasan yang berbeda dengan studi penulis.

Bandingan atas kajian-kajian sebelumnya dengan kajian penulis dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 1

No.	Penelitian Terdahulu	Fokus Studi	Kebaharuan Penelitian Penulis
1.	**Slamet Siswanta** Pidana Pengawasan Dalam sistem Pemidanaan di Indonesia.	Penelitian ini difokuskan pada terwujudnya ide dasar pidana pengawasan dalam sistem pemidanaan di Indonesia dan untuk	Penelitian penulis disini untuk

	(Tesis Undip)	mengetahui kebijakan formulasi pengaturan pidana pengawasan sebagai suatu pembaharuan hukum pidana di Indonesia.	mengetahui apa saja kekurangan pidana bersyarat serta perbandingannya dengan konsep pidana pengawasan dalam RUU KUHP yang diharapkan menjadi alernatif pemidanaan dalam sistem hukum Indonesia.
2.	**Yayad Hidayat** Implementasi Putusan Pidana Bersyarat Sebagai Alternatif Pengganti Pidana Penjara Jangka Pendek Dalam Sistem Peradilan Pidana. (Tesis UI)	Fokus penelitian ini yaitu menganalisa pertimbangan hakim dalam menjatuhkan putusan pidana bersyarat, menganalisa pelaksanaan, pengamatan pengawasan dan pembimbingan terhadap terpidana bersyarat, dan menganalisa model pelaksanaan yang ideal untuk diterapkan dalam pelaksanaan putusan pidana bersyarat.	

D. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui perbandingan pelaksanaan pidana bersyarat dan konsep pidana pengawasan dalam sistem pemidanaan di Indonesia.
2. Untuk mengetahui kebijakan formulasi pengaturan piadan bersyarat dan pidana pengawasan dalam sistem pemidanaan sebagai suatu upaya pembaharuan hukum pidana di Indonesia yang ada dalam rancangan KUHP.

E. MANFAAT PENELITIAN

Penelitian ini diharapkan dapat berguna dan bermanfaat sebagai berikut :

1. Secara Teoritis, akan menambah dan memperluas pengetahuan dalam hal pidana pengawasan, khususnya kebijakan formulasi hukum pidana terhadap pidana pengawasan dalam rangka mengintegrasikan ide perlindungan masyarakat (prevensi general) dan ide perlindungan atau ide pembinaan individu (prevensi spesial) yang akan dijadikan pedoman pemidanaan oleh legislatif.
2. Secara Praktis, penelitian ini dapat berguna dan bermanfaat baik bagi pemerintah dan masyarakat , sebagai berikut :
   a. Bagi pemerintah yaitu sebagai bahan masukan dan sumbangan pemikiran upaya pembaharuan hukum pidana dalam hal diwujudkannya pidana pengawasan sebagai alternatif pidana perampasan kemerdekaan dalam sistem hukum Indonesia.

b. Bagi masyarakat yaitu memberi pemahaman tentang perlunya upaya pembaharuan sistem pemidanaan di Indonesia sehingga tujuan pembinaan terpidana dapat tercapai.

3. Bahan dokumentasi dalam studi Sistem Peradilan Pidana, agar dapat lebih bermanfaat untuk dijadikan bahan kajian yang berguna dalam perkembangan ilmu hukum pidana.

METODE PENELITIAN

1. Pendekatan Masalah

Untuk menjawab permasalahan dalam tesis ini, dilakukan pendekatan masalah secara doktrinal / penelitian hukum normatif dan penelitian lapangan *(field research).*

2. Jenis Data

Data yang dipakai dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder, dan sebagai data utama adalah data sekunder yang didukung oleh data primer.

Data primer diperoleh dari responden aparat penegak hukum yang terlibat dalam pelaksanaan pidana bersyarat. Penentuan responden dilakukan secara *purposive* yaitu sebagai berikut :

a. Hakim Pengadilan Negeri di wilayah Karesidenan Pati, yang pernah menjatuhkan sanksi pidana bersyarat.

b. Jaksa dari Kejaksaan Negeri di wilayah Karesidenan Pati, yang pernah menjadi pengawas dalam pelaksanaan pidana bersyarat.

c. Pembimbing Kemasyarakatan (PK) dari Balai Pemasyarakatan (BAPAS) Karesidenan Pati, yang pernah membantu mengawasi dan membina para terpidana bersyarat.

d. Terpidana yang dijatuhi pidana bersyarat.

Sedangkan data sekunder penelitian ini diperoleh dari :

a. Peraturan perundang-undangan

b. Konsep rancangan KUHP terbaru

c. Naskah akademik RUU KUHP

d. Buku-buku

e. Jurnal dan e-jurnal

f. Pendapat ahli hukum

g. Karya-karya ilmiah dan artikel terkait

3. Metode Pengumpulan Data

Metode yang digunakan yaitu penelitian kualitatif yaitu melalui wawancara, observasi dan analisis dokumen. Lokasi yang dipilih sebagai tempat untuk melakukan penelitian adalah diwilayah Karesidenan Pati.

4. Metode Analisis Data

Sesuai dengan metode pendekatan masalah bahwa metode yang digunakan adalah metode doktrinal / analisa yuridis normatif, maka yang dipakai sebagai bahan data utama yaitu data sekunder yang kemudian akan dilengkapi dan dipadukan oleh data primer.

SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika penyajian dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut ;

Bab I merupakan Pendahuluan yang berisikan latar belakang , rumusan masalah, keaslian penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan tesis.

Selanjutnya Bab II tentang Tinjauan Pustaka yang berisi uraian teoritis dan normatif tentang pidana bersyarat dan konsep pidana pengawasan.

Kemudian Bab III adalah Hasil Penelitian dan Pembahasan yang membahas perumusan masalah dalam bab I sebelumnya tentang kekurangan pidana bersyarat, bagaimana seharusnya pelaksanaan pidana pengawasan serta bagaiamana perbandingan antara keduanya.

Terakhir BAB IV merupakan penutup, memuat kesimpulan yang dirumuskan berdasarkan hasil penelitian beserta analisisnya sebagaimana diuraikan pada bab sebelumnya. Serta diuraikan saran sesuai dengan permasalahan yang diajukan sebelumnya.